

Les arènes de la normalisation internationale à l'épreuve de la participation : le projet INTERNORM

Christophe Hauert, Marc Audétat, Danielle Bütschi, Alain Kaufmann et
Jean-Christophe Graz

Résumé

Cet article présente les résultats de la recherche-action INTERNORM qui visait à favoriser l'implication des acteurs associatifs dans l'élaboration des normes internationales de type ISO. Il analyse les effets d'un dispositif participatif sur l'environnement institutionnel de la diplomatie technique et contribue à une réflexion sur la démocratisation du champ de la normalisation internationale. Cette réflexion se situe au croisement des travaux de relations internationales sur les nouvelles formes de gouvernance de la mondialisation et des études sociales des sciences et des techniques.

Mots-clés : recherche-action, associations (ONG), participation, normalisation internationale, légitimité, expertise, déficit démocratique.

The arena of international standardisation and the challenge of participation : the INTERNORM project

Abstract

This paper presents the results of the INTERNORM action-research designed to support the involvement of not-for-profit organisations in international standard setting bodies such as the ISO. It analyses how a participatory mechanism can influence the institutional environment of technical diplomacy, and reflects on the democratisation of the field of international standardisation. This reflection draws upon international relations literature on new forms of global governance and social studies of science and technology.

Keywords : action-research, associations (NGOs), participation, international standardisation, legitimacy, expertise, democratic deficit

Les arènes de la normalisation internationale à l'épreuve de la participation : le projet INTERNORM

Introduction : les enjeux de la participation des associations à la normalisation

Cet article présente les résultats d'une recherche-action visant à soutenir et favoriser l'implication des acteurs de la société civile dans l'élaboration des normes internationales, le projet INTERNORM. Celui-ci s'inscrit dans un programme de recherches participatives initié par l'Université de Lausanne, intitulé « Vivre ensemble dans l'incertain », et qui a consisté à encourager une série de projets associant des équipes de chercheurs et des acteurs sociaux, de la définition des objectifs de recherche à la valorisation des résultats (Bütschi et al., 2007)¹. Le projet INTERNORM a été mené entre 2010 et 2014 par une équipe pluridisciplinaire de chercheurs, et un dispositif participatif a été créé permettant à un ensemble d'associations actives en Suisse de prendre part aux travaux de normalisation internationale. L'équipe de recherche a lancé un appel aux associations et constitué une plateforme de participation, puis elle a fonctionné en tant que comité de pilotage du projet.

Cette recherche-action interroge les possibilités et la portée d'une participation effective de la société civile dans un domaine caractéristique des nouvelles formes institutionnelles de négociations internationales et de gouvernance de la mondialisation, en l'occurrence au sein de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et du Comité européen de normalisation (CEN). La faible présence des acteurs de la société civile dans les procédures de normalisation soulève en effet la question de la légitimité des normes, qui pourtant occupent une place de plus en plus importante dans l'organisation des marchés. Cette question renvoie plus généralement au déficit démocratique qui caractérise les arènes de la diplomatie technique, largement dominées par les savoirs experts et les acteurs économiques. Le projet INTERNORM a permis d'identifier le potentiel et les difficultés de la participation des acteurs associatifs dans les procédures d'élaboration des normes internationales. Nos résultats remettent en question la conception dominante de la participation qui la confine à un rôle consultatif, tout en soulignant les obstacles majeurs à l'accroissement de la participation dans ce type d'arènes.

Depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 et l'approfondissement du marché unique européen, davantage d'importance a été accordée à la normalisation internationale dans l'organisation des marchés afin de faciliter les échanges. En touchant à la régulation de domaines aussi variés que la gestion de l'environnement, les critères d'inflammabilité des textiles, les services touristiques, les techniques de diagnostic *in vitro* ou encore les nanotechnologies, les normes internationales ont souvent une incidence directe sur notre santé et notre sécurité, tout en restant largement méconnues du public. Actuellement, la normalisation internationale s'étend à toujours plus de domaines émergents en lien avec les services publics, comme les systèmes de distribution d'énergie, la sous-traitance de services

¹ Voir aussi les sites des différents projets : <http://www.unil.ch/vei> et <http://www.unil.ch/vei/internorm>. L'approche du programme « Vivre ensemble dans l'incertain » a été conçue comme une voie vers la réalisation de la troisième mission des universités – à côté de la recherche et de l'enseignement –, celle du service rendu à la société en matière de démocratisation des savoirs.

commerciaux ou encore l'assurance qualité et de sécurité des prestations. Ce renforcement du pouvoir des normes et leur généralisation posent d'importants enjeux en termes de transfert d'autorité, de représentativité et de légitimité (Forsberg, 2012 ; Graz, 2004 ; Hauert, 2014 ; Ruwet, 2011). Il nécessite d'ouvrir la « boîte noire » dans laquelle la normalisation se déroule, de présenter son environnement institutionnel et d'interroger les formes et la portée d'une participation des associations de la société civile, largement exclues de la gouvernance de la mondialisation.

Les défis majeurs qui se posent en général à la participation politique (Bacqué et al., 2005 ; Sintomer, 2007 ; Bacqué, Sintomer, 2011) se traduisent sur le terrain de la normalisation internationale avec certaines particularités. Trois de ces défis sont au cœur de notre champ d'analyse : la question de la représentativité des parties prenantes et des experts au sein des comités de normalisation ; le défi de l'expertise, ressource stratégique et point de passage obligé pour agir au sein des « comités techniques » ; et la question des « effets » de la participation sur la décision, en l'occurrence du degré d'influence que les associations peuvent avoir sur les produits de la normalisation. Bien que caractérisées par un important déficit démocratique et une surreprésentation des entreprises et associations professionnelles, les arènes de la normalisation internationale sont néanmoins ouvertes, du moins formellement, à la participation de toutes les parties intéressées. La recherche-action présentée ici a donc consisté à mener une expérience sur le terrain afin d'éprouver les prétendues possibilités de participation. Ensuite, la place prépondérante de l'expertise dite « technique » pose de sérieux défis, notamment en matière d'accès aux délibérations des comités de normalisation et en vue de la reconnaissance d'autres formes de savoirs dans ces arènes. Enfin, la question de l'influence se pose avec certaines particularités dans le monde de la normalisation. Si les décisions sont prises de façon consensuelle, laissant augurer d'une certaine influence de la participation, force est de constater que les coûts, les ressources requises et la place dominante de l'expertise contribuent largement à justifier la mise en place de comités consultatifs pour les parties prenantes les plus faibles et notamment les consommateurs.

Ces défis sont à la base de la recherche-action INTERNORM et de nos questions de recherche. Il s'agit d'examiner dans quelle mesure les associations se saisissent des possibilités de participation existant au sein de la normalisation internationale, et jusqu'à quel point les acteurs clés de la normalisation internationale sont prêts à accorder un rôle aux associations dans les processus d'élaboration des normes :

- concernant la (non-)représentativité des parties prenantes de la normalisation, dans quelle mesure les acteurs associatifs, habituellement sous-représentés, identifient-ils les activités de normalisation internationale comme pertinentes pour leur action ? Autrement dit, les activités de normalisation internationales sont-elles susceptibles de mobiliser le monde associatif ?
- concernant le défi de l'expertise, dans quelle mesure est-elle un obstacle à la participation ? Et en quoi un échange entre les compétences du monde académique et celles des associations de consommateurs, de protection de l'environnement et de syndicats est-il susceptible de soutenir leur participation aux comités techniques et de renforcer leur position dans des arènes dominées par les représentants de l'industrie ?
- concernant la question de la décision, dans quelle mesure la participation du monde associatif a-t-elle un effet substantiel sur le contenu des travaux de normalisation ?

Pour répondre à ces questions, notre approche se situe à l'intersection de la science politique, en particulier les études de la mondialisation en relations internationales, et de la sociologie des sciences et des techniques, en particulier les études sur la participation (Callon et al., 2001 ; Graz, 2013 ; Leach et al., 2007 ; Payne, Phillips, 2014). Sur la base d'une expérience de terrain et d'une réflexion sur les registres où se situent les difficultés d'une plus grande implication des associations dans les procédures d'élaboration des normes de type ISO ou CEN, cet article met en question le rôle consultatif dans lequel sont cantonnés ces acteurs. Malgré la possibilité pour les associations et autres parties prenantes d'accéder directement aux procédures de négociation des normes internationales et européennes, l'expérience INTERNORM démontre l'ampleur des investissements nécessaires en amont et le rôle décisif d'une plateforme de partage des savoirs en vue de se saisir de cette possibilité et de faire reculer certaines limites traditionnellement admises à la participation des associations. Autrement dit, l'expérience relatée dans cet article met aussi bien en lumière les limites des arrangements consultatifs mis en œuvre pour assurer la participation du monde associatif, que les obstacles majeurs à l'accroissement de leur participation effective dans ce type d'arènes essentielles de la gouvernance globale.

La seconde section de cet article présente la normalisation internationale et l'encadrement institutionnel qui lui confère un rôle majeur dans l'infrastructure de la mondialisation, pour ensuite mettre à jour le déficit démocratique de ces arènes. La troisième section présente la façon dont INTERNORM a soutenu la participation du monde associatif et les enseignements issus de cette expérience dans le monde particulier de la normalisation internationale. L'article conclut sur la nécessité de dépasser un certain tropisme procédural pour étudier plus finement les causes et les effets de la participation.

L'emprise insoupçonnée de la normalisation internationale

La normalisation internationale est un champ méconnu mais omniprésent. Elle concerne tout ce qui touche à l'élaboration et à la mise en œuvre, sur une base volontaire, de spécifications techniques publiées et vendues comme instruments dans l'organisation de la production et des échanges internationaux. Les normes internationales et les procédures d'évaluation en conformité qui leur sont associées portent indifféremment sur les mesures, le design, la performance ou les effets associés de produits, de processus industriels ou de prestations de services. Selon une estimation déjà ancienne de l'OCDE (OECD, 1999), « 80 % des échanges internationaux [...] sont affectés par des normes ou des règlements techniques connexes ». Leur élaboration a lieu au sein d'organismes privés spécialisés tels l'ISO, la Commission électrotechnique internationale (CEI) ou le Comité européen de normalisation (CEN). À elle seule, l'ISO a développé plus de 19 500 normes ; elle estime que 18 réunions ont lieu chaque jour ouvrable dans le monde parmi les organes techniques qui effectuent le travail concret d'élaboration des normes et que pas moins de 30 000 experts volontaires participent à ces travaux annuellement, alors même que le secrétariat central de Genève ne compte guère plus de 150 collaborateurs. L'ISO compte aujourd'hui plus de 160 membres nationaux, qui ne sont pas des gouvernements, mais, pour chaque pays, l'organisme de normalisation considéré comme le plus représentatif. Dans la plupart des pays européens et anglo-saxons, il s'agit d'une organisation privée qui entretient des relations contractuelles avec l'État. Chaque organisation nationale établit en principe des « comités techniques miroirs » au sein desquels la position du pays qui sera défendue dans les comités ISO correspondants est élaborée.

Les organisations de normalisation suivent en général des règles et des procédures d'élaboration des normes similaires et partagent à ce titre un « ethos de la normalisation » (Czaya, Hesser, 2001). Les normes sont définies de façon consensuelle au sein de comités techniques (TC) officiellement ouverts à toutes les parties intéressées. Elles sont donc le fruit d'une coopération volontaire entre professionnels et acteurs concernés. Toute organisation peut devenir membre d'un organisme national de normalisation, indépendamment de son statut. La normalisation est ainsi ouverte aux multinationales, aux PME, aux organisations faîtières de branches économiques, aux organisations professionnelles ou encore aux associations de la société civile. Pour obtenir le statut de membre, les organisations doivent cependant payer une cotisation donnant accès aux travaux des comités techniques nationaux et internationaux. Lors des réunions des comités techniques, les délibérations sont fondées sur l'état de l'art des connaissances scientifiques et techniques, ce qui fait du langage technique une véritable « figure imposée » du travail de normalisation (Mallard, 2000). Les parties prenantes sont représentées par des experts, et les enjeux sont traduits et négociés en termes d'expertise (Demortain, 2011). Comme nous allons le voir, aujourd'hui, la normalisation internationale bénéficie d'un solide encadrement institutionnel. Ce renforcement du pouvoir des normes internationales appelle alors à interroger le déficit démocratique qui caractérise l'élaboration des normes.

Encadrement institutionnel de la normalisation internationale

La normalisation internationale est caractéristique des nouvelles arènes de la gouvernance de la mondialisation impliquant un ensemble d'acteurs nationaux et transnationaux, publics et privés, étatiques et non étatiques. Elle repose sur des logiques différentes de la diplomatie traditionnelle et de la régulation nationale des marchés (Graz, 2013 ; Baylis et al., 2008). Ces formes innovantes d'autorité non étatique sont susceptibles de concerner de nombreux enjeux dont l'envergure transcende largement les frontières nationales. Elles posent dès lors la question de leur légitimité en regard d'intérêts et de positions qui trouvent leur expression principalement dans une dimension régionale ou nationale *via* les mécanismes de la démocratie représentative. En dépit des critères formels susceptibles de conférer une plus grande légitimité à ce type de régulation débattus par différents auteurs², l'objet d'un tel pouvoir non étatique dans sa dimension transnationale, la nature de son influence dans des environnements institutionnels distincts et sa relation avec l'État restent largement équivoques. La définition des normes internationales renvoie autant à des préoccupations publiques qu'à la sauvegarde d'intérêts privés et leur reconnaissance peut être tantôt adossée au principe de souveraineté territoriale – lorsqu'elles sont référencées dans les lois par exemple –, tantôt faire la part belle aux mécanismes du marché.

L'importance de la normalisation internationale a franchi un seuil crucial depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. Ainsi, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui font partie intégrante du dispositif réglementaire de l'OMC, confèrent aux normes internationales un rôle majeur dans l'harmonisation des spécifications techniques appliquées aux biens et services. D'une part, la réglementation des États n'est acceptable que si elle répond à des « objectifs légitimes » clairement établis, tels que la sécurité, la santé ou la protection de l'environnement. D'autre part,

² Pour les travaux de juristes, voir en particulier Delmas-Marty (2004), Boisson de Chazournes et Rostane (2005), Joerges et Falke (2011), et pour des travaux de sociologues, voir Meyer et al. (1997), Boli et Thomas (1999), Djelic et Sahlin-Andersson (2006) et Djelic et Quack (2010).

l'objectif d'éliminer les obstacles « non nécessaires » au commerce engage à remplacer les normes établies dans le seul cadre national par les normes internationales existantes. Dans les faits, on observe donc un transfert d'autorité des États et des organisations intergouvernementales vers les organisations de normalisation internationale ou régionale.

Au niveau régional, c'est en Europe que le partage des compétences entre pouvoirs publics et organisations de normalisation a été instauré le plus clairement (Egan, 2001). D'une part, il existe des organisations de normalisation régionales, telles que le Comité européen de normalisation (CEN). D'autre part, la résolution du Conseil 85/C 136/01 sur une « Nouvelle Approche » en matière d'harmonisation et de normalisation technique, ainsi que le règlement 1025/2012 relatif à la normalisation européenne, attribuent un rôle central aux organisations de normalisation dans la construction du marché intérieur. Dans ce cadre, la législation des pouvoirs publics européens doit se limiter aux seules exigences essentielles et générales auxquelles doivent correspondre les produits mis sur le marché, en particulier dans le domaine de la santé, de l'environnement, de la sécurité sur le lieu de travail et de la protection des consommateurs. L'harmonisation des spécifications techniques est déléguée aux organismes de normalisation européens. Par ailleurs, le principe d'autorégulation est étendu aux fonctions de surveillance, puisque les produits mis sur le marché bénéficient d'une présomption de conformité aux normes sur la base de la seule déclaration du fabricant, le fameux marquage CE.

Le partage des compétences entre pouvoirs publics et organisations de normalisation est emblématique de la délégation des processus démocratiques à des acteurs non étatiques. Les autorités publiques ont activement promu l'usage de ces instruments à des fins réglementaires, et gardent des leviers importants pour renforcer l'adoption des normes (en particulier par leur référencement au sein de la législation ou des critères d'attribution des marchés publics). Dans le même temps, l'élaboration des normes internationales est le fruit d'une collaboration principalement entre professionnels et leur adoption reste le plus souvent volontaire. Ainsi en est-il par exemple de la série des normes ISO 9000 sur les systèmes de gestion de la qualité ou des normes sur les nanotechnologies développées en amont ou indépendamment des processus réglementaires.

L'incertitude entourant le destin législatif des normes illustre bien l'ambivalence des formes d'autorité non étatique dans l'économie politique internationale contemporaine. D'une part, en s'appuyant sur les notions de volontarisme et d'initiative privée, la normalisation vise à garder le marché libre de toute entrave politico-juridique. Or le pouvoir conféré aux organisations de normalisation par les acteurs publics vient invalider une conception d'une sphère économique indépendante du politique. D'autre part, la normalisation internationale renvoie autant à des préoccupations publiques qu'à la sauvegarde d'intérêts particuliers. Les parties prenantes, entrepreneurs et industriels, assimilent les normes à une réduction des risques liés aux transactions, au progrès technologique, et y voient un outil stratégique en vue du contrôle d'un marché. Quant aux citoyens, salariés et consommateurs, dépourvus d'influence directe sur ces processus, ils attendent des normes qu'elles contribuent favorablement à l'établissement d'un milieu de travail plus sûr et plus sain (par exemple en matière de sécurité des machines ou de pollution sonore) ou qu'elles offrent des garanties relatives à la qualité et à la sécurité des produits mis sur le marché (Bamberg, 2004).

Les « grandes minorités » de la normalisation internationale

Le rôle grandissant des normes internationales soulève avec acuité la question de leur légitimité au regard de qui participe à leur élaboration. La plupart des études sur la normalisation offrent un constat partagé à cet égard : les grandes entreprises et multinationales dominent les arènes de la normalisation, alors que les petites et moyennes entreprises et les associations de la société civile sont sous-représentées. Les quelques auteurs s'étant intéressés à l'inclusion des associations dans les procédures de normalisation ne manquent pas d'expliquer les obstacles pour accéder et participer aux comités techniques par le manque de ressources cognitives, financières et temporelles (Dawar, 2006 ; Fabisch, 2003 ; Farquhar, 2006 ; Flatters, 2004 ; Hauert, 2010 ; Wilcock, Colina, 2007). En effet, qu'il s'agisse de comprendre les aspects techniques ou de formuler des propositions, l'expertise est au fondement de l'argumentation mobilisée dans les délibérations. Agir dans les négociations implique, pour les parties prenantes, y inclus les associations, un constant travail de traduction (Callon et al., 2001) des intérêts ou préoccupations en termes d'expertise, reliant par exemple la question de la sécurité des jouets à une série de tests en laboratoire. D'autre part, la participation n'est ni rémunérée par les organisations de normalisation, ni gratuite, ce qui est problématique pour des associations sans intérêt commercial. Plus précisément, la participation est subordonnée à l'appartenance à l'organisme national membre de l'ISO (et au paiement des cotisations correspondantes) qui ouvre la porte des comités miroirs. C'est au sein de ces comités miroirs nationaux que sont choisis les experts délégués au comité technique international correspondant. Ainsi, les revendications portées par le monde associatif et reconnues au niveau national doivent être à nouveau promues à l'échelle internationale par ces experts délégués qui jouissent alors d'une marge de manœuvre considérable dans la promotion plus ou moins active des commentaires nationaux. À ces barrières structurelles, s'ajoute un ensemble de procédures complexes qui définissent les possibilités d'intervenir au cours des nombreuses étapes qu'un document de travail doit franchir avant de se voir conférer le statut de norme internationale.

Face à ce déficit démocratique, l'ISO a constitué dès 1978 un comité consultatif pour soutenir la participation des représentants des consommateurs, le Consumer Policy Committee (COPOLCO). Le COPOLCO soutient la participation des représentants des consommateurs par la tenue de formations, la définition de thèmes prioritaires, la publication de documents de vulgarisation à l'intention des consommateurs et par une veille portant sur les travaux techniques. Au niveau européen, le déficit démocratique est également reconnu. Le Parlement européen et la Commission européenne, conscients que les normes jouent un rôle décisif dans la réglementation européenne, ont affirmé à plusieurs reprises l'importance d'un soutien à la représentation des consommateurs dans les organisations de normalisation européenne (par exemple *via* la résolution du Conseil 88C 293/01 et la recommandation de la Commission 88/41/EEC sur l'implication des consommateurs dans la normalisation). C'est dans ce contexte que plusieurs associations ont vu le jour afin de soutenir la représentation de la société civile. L'Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation (ANEC)³ a ainsi été créée en 1995. Elle regroupe les principales associations nationales de consommateurs en Europe et est essentiellement financée par l'Union européenne. En matière de travail, l'adoption de la nouvelle approche et son application au secteur des machines ont conduit la confédération européenne des syndicats à créer en 1989 l'Institut syndical européen

³ <http://www.anec.org/attachments/LeafletFR.pdf>, accès le 05/08/2013.

(European Trade Union Institute, ETUI) avec, notamment, pour tâche d'assurer la participation syndicale dans les activités de normalisation européenne. Dans le domaine environnemental, l'association à but non lucratif ECOS (European Environmental Citizens' Organisation for Standardisation) a vu le jour en 2001 et bénéficie d'un soutien financier de l'Union européenne. Plus récemment, le Parlement européen et la Commission ont réaffirmé l'importance de la représentation des organisations de la société civile au travers de la récente réforme du système européen de normalisation (règlement 1025/2012), qui renforce le soutien financier accordé à des organisations telles que l'ANEC, l'ETUI ou l'ECOS.

Malgré la mise en place de structures dédiées à la représentation de la société civile, la participation des associations reste structurellement faible. En effet, le COPOLCO a un rôle consultatif et n'élabore aucune norme. Il ne participe donc pas aux travaux des comités techniques en charge de la rédaction des normes. De même, bien que l'ANEC, l'ETUI et l'ECOS puissent siéger directement dans les comités techniques, ils n'y ont qu'un statut consultatif, c'est-à-dire sans droit de vote. Le déficit démocratique de la normalisation internationale et le rôle consultatif auquel sont cantonnées les associations pourraient *a priori* ne pas poser problème si la normalisation était strictement volontaire et n'affectait pas entre autres la santé et la sécurité de tout un chacun sur son lieu de travail, durant ses loisirs ou dans son foyer. Or, il n'en est rien.

Historiquement, la société civile est impliquée dans les arènes de la normalisation à travers les associations de défense de consommateurs. Ce sont en effet ces associations qui, dès la fin des années 1920, sont intervenues dans les instances des organismes de normalisation nationale, notamment pour faire valoir la sécurité des produits mis sur le marché. La création des premières associations de consommateurs est étroitement liée à la normalisation qui devait offrir à l'homme de la rue le moyen d'évaluer scientifiquement la qualité des produits, une perspective qui fut traduite par l'élaboration des tests comparatifs publiés par ces mêmes associations (Hauert, 2014). Les mobilisations de consommateurs ont donc joué un rôle direct et déterminant dans le passé. Elles illustrent les controverses potentiellement associées aux processus de normalisation, comme le met en lumière l'autodafé de balances et instruments de mesure biaisés en défaveur du consommateur organisé à Chicago en 1907. De même, les normes ont aussi un impact important sur les conditions de travail (Bamberg, 2004 ; Slaton et Abbate, 2001). Normes de sécurité, normes de gestion, normes techniques appliquées aux produits : les employés et ouvriers travaillent de plus en plus dans un environnement normé, avec des conséquences sur les processus de production et, plus largement, sur leurs conditions de travail et les qualifications requises. Si les consommateurs voient dans les normes un instrument potentiel de leur protection sur les marchés, elles sont par contre souvent vécues par les travailleurs comme une contrainte, notamment lorsqu'il s'agit de se plier à des procédures destinées à contrôler leur travail, comme c'est par exemple le cas de normes de gestion où, au nom de la norme, on impose aux travailleurs de respecter un certain nombre de procédures ou de gestes pouvant être source de stress et de démotivation. Ainsi, la mobilisation du monde associatif pour une action de normalisation peut reposer sur des considérations variées que le projet INTERNORM a permis d'explorer plus en détail comme nous allons le voir maintenant.

INTERNORM, une recherche-action

Le projet INTERNORM trouve son origine dans le constat de l'importance des barrières structurelles à la participation qui explique le déficit démocratique de la normalisation internationale. Son but est de soutenir et accompagner les acteurs de la société civile dans leur travail auprès des instances de normalisation internationale par la mise en commun de savoirs experts et des expériences accumulées par les associations autour d'enjeux spécifiques de la normalisation.

Les associations actives au sein de la plateforme INTERNORM sont deux syndicats de travailleurs, la principale organisation de protection des consommateurs du pays, trois associations de protection de l'environnement, ainsi qu'une association au service des personnes handicapées⁴. En les fédérant au sein d'une plateforme, le projet INTERNORM a permis d'éviter que chacune des associations partenaires paie une cotisation individuelle à l'Association suisse de normalisation (SNV), qui a accepté de dévier de ses règles habituelles compte tenu des objectifs et du caractère temporaire du projet. Les associations partenaires ont tout d'abord défini avec l'aide de l'équipe de recherche une série de domaines de normalisation intéressant la société et justifiant de ce fait leur participation. Lors de la phase préparatoire, l'équipe de recherche a réalisé une analyse des domaines de normalisation à la fois susceptibles d'intéresser les partenaires et dont le stade d'avancement des projets de normes permette une participation effective. Début 2011, sur ces bases, les partenaires associatifs d'INTERNORM ont choisi de participer aux travaux de normalisation dans les deux domaines très distincts des nanotechnologies et des services touristiques. Deux groupes de travail traitant chacun de l'un des thèmes retenus ont alors été établis. Chacun des groupes a sélectionné certaines normes en cours de développement, porteuses d'enjeux pour la société. Parmi ces normes, citons la question de l'étiquetage des produits contenant des nanomatériaux, la manière d'élaborer des fiches de données de sécurité pour les nanomatériaux, et, dans le domaine du tourisme, la mise en place d'établissements respectueux de l'environnement ou les services proposés aux visiteurs des zones naturelles protégées.

Dès lors, c'est sur la base de délibérations successives que le point de vue des associations partenaires a été présenté et défendu au sein des instances de normalisation aux niveaux international et national. La plateforme INTERNORM a ainsi permis d'expérimenter les obstacles et enjeux d'un accroissement de la participation des associations à la normalisation internationale, et d'examiner chacune des trois questions de recherche, c'est-à-dire celle portant sur la représentativité et la mobilisation des acteurs, celle sur l'expertise et les coûts d'entrée, et celle sur la participation aux décisions et les risques d'instrumentalisation.

La mobilisation des associations ou la difficile articulation des priorités de la normalisation avec celles du terrain

Plus d'une vingtaine d'associations d'envergure nationale ou internationale ont été contactées au début du projet afin de mettre sur pied au sein de l'Université de Lausanne une plateforme réunissant des associations couvrant diverses thématiques concernées par les normes internationales. Les nombreux échanges avec ces

⁴ Les partenaires associatifs du projet sont le syndicat UNIA, l'Association Vaudoise des Laborants et Laborantines (AVLL), la Fédération romande des consommateurs (FRC), Equiterre, l'Association Transports et Environnement (ATE), l'Association romande pour la protection de l'eau et de l'air (ARPEA) et Pro Infirmis.

associations ont donné des éléments de réponse sur les raisons de la (non-)participation des acteurs associatifs aux arènes de la normalisation internationale. Ils ont également fourni des pistes de réflexion sur les obstacles à la mobilisation des acteurs associatifs, allant au-delà du constat traditionnel d'un manque de ressources, et sur les opportunités que peut procurer une plateforme de type INTERNORM en termes de mobilisation des associations.

En Suisse, les associations de consommateurs, et spécialement la Fédération romande des consommateurs (FRC) qui publie un magazine d'essais comparatifs, ont bien inscrit dans leur répertoire d'actions le suivi des procédures de normalisation dans certains domaines clés tels que les articles de puériculture, les préservatifs masculins ou les services en ligne. Dans les faits cependant, il leur est difficile de participer directement aux travaux des instances de normalisation. Leur implication se limite le plus souvent à une participation aux votes *via* les comités miroirs nationaux, et ceci en collaboration avec les organisations faîtières de consommateurs telles que l'ANEC, qui suivent souvent les dossiers de près et informent leurs membres nationaux sur les enjeux et questions clés. C'est donc assez naturellement que la FRC a répondu positivement à l'invitation d'INTERNORM. Celle-ci permettait aussi de remettre à l'agenda de la politique de normalisation suisse la question déjà abordée par le mouvement consommateur dans les années 1990 du soutien à la participation du monde associatif. De 1991 à 1996, les principales organisations de consommateurs du pays avaient en effet plaidé pour l'obtention d'un soutien financier à leur participation à l'élaboration de normes. Cette initiative était alors restée sans succès. Le projet INTERNORM a offert ainsi une nouvelle opportunité pour faire avancer ce dossier important pour les associations de consommateurs.

Les réponses des syndicats de travailleurs à l'appel du projet INTERNORM dénotent des difficultés beaucoup plus importantes à articuler la normalisation à leurs activités. En Suisse, les syndicats sont quasi absents du domaine de la normalisation. Lors de nos divers contacts, nos interlocuteurs étaient pour la plupart conscients de l'importance des normes pour le monde du travail, mais la participation aux arènes de la normalisation n'entraînait pas dans leur répertoire d'actions. Malgré tout, deux syndicats de travailleurs ont rejoint la plateforme INTERNORM avec pour motivation principale un intérêt à mieux comprendre les processus d'élaboration des normes. Alors que les syndicats sont le plus souvent confrontés à des normes existantes et aux procédures de certification les accompagnant, l'intérêt est de pouvoir comprendre le phénomène de la normalisation en amont : qui décide des normes, comment se passe la négociation autour d'un texte de norme, quels sont les contraintes et enjeux sous-jacents ?

D'autres partenaires associatifs ont eu la même réflexion au moment où ils ont été contactés par INTERNORM pour rejoindre le projet. Ils ont vu une opportunité de comprendre de l'intérieur le monde de la normalisation, alors qu'ils y sont principalement confrontés du point de vue de la certification. C'est notamment le cas des organisations environnementales impliquées à divers titres dans la certification écologique de produits ou de processus.

Ces premiers résultats du projet ont en même temps révélé les difficultés pour les associations de mettre en lien leurs activités principalement orientées vers le niveau local ou national avec des négociations internationales dont la portée se veut globale. Plusieurs partenaires associatifs contactés ont en effet décliné notre invitation, non par manque d'intérêt pour la normalisation, mais parce qu'un tel projet se situe au-delà de leur champ d'action, à l'instar d'une association nationale de patients essentiellement orientée vers des activités de conseil auprès de ses membres. Confrontées à un manque

de ressources récurrent, d'autres associations ont expliqué qu'elles ne pouvaient guère se permettre de dévier de leurs objectifs stratégiques et explorer de nouveaux champs « par intérêt ».

Ces difficultés qui semblent bien être la règle connaissent cependant des exceptions. Les thèmes de normalisation qui trouvent une traduction dans un débat national peuvent agir comme catalyseur pour la mobilisation des associations. Ainsi, une revendication importante des associations de consommateurs suisses relative aux nanotechnologies est, en Suisse comme ailleurs, l'étiquetage des produits contenant des nanomatériaux afin de garantir la transparence et le libre choix des consommateurs (Throne-Holst, 2011). Le fait qu'une norme sur l'étiquetage des produits était en cours d'élaboration au niveau européen avant d'être transmise au niveau de l'ISO a favorisé l'implication de la FRC dans les travaux du projet INTERNORM.

De façon générale, la difficile articulation entre les arènes de normalisation internationale et des stratégies de dimension régionale et locale constitue certainement un obstacle clé à la mobilisation des acteurs associatifs dans ce domaine. Enfin, le caractère volontaire des normes constitue également un frein à la mobilisation. Des organisations telles que l'ISO insistent bien sur le caractère volontaire des normes, qui peuvent ou non être adoptées par les entreprises. Dans certains cas cependant, bien que volontaires, les normes ont un caractère quasi légal, car elles sont par exemple intégrées à des textes législatifs ou réglementaires. Mais, si les associations ont un intérêt certain à faire valoir leur point de vue dans le cadre de normes appelées à influencer la législation des États, leur intérêt à participer à l'élaboration de normes dont on ne sait pas vraiment si elles seront ou non utilisées par les entreprises est moindre.

Le défi de l'expertise : mutualisation des savoirs et abaissement des coûts d'entrée

Lors de la mise en place de la plateforme INTERNORM, le groupe de pilotage s'était préparé à mobiliser des connaissances dans les différentes facultés de l'université (droit, économie, environnement, biologie et médecine ou sciences de l'ingénieur). Très vite cependant, l'expérience de terrain a montré que l'expertise nécessaire et pertinente permettant aux associations d'intervenir dans les comités techniques de normalisation était distribuée autrement, et la mobilisation d'une expertise *ad hoc* a donc dû être développée. Au total, huit réunions ont été organisées pour délibérer des normes en cours d'élaboration avec les partenaires du projet, au cours desquelles une dizaine d'experts extérieurs sont venus enrichir les débats. La tâche de l'équipe de recherche s'est ainsi étendue à la quête de l'expertise appropriée en dehors du réseau constitué et permettant de faire sens des normes internationales suivies par le projet. En effet, la plupart des normes discutées nécessitent non seulement des connaissances techniques très spécifiques, mais aussi un savoir relatif au cadre institutionnel et légal dans lequel elles doivent s'inscrire, et bien entendu, la connaissance associative des préoccupations des acteurs auxquels elles s'imposent. De même, une bonne connaissance des procédures de normalisation est nécessaire et c'est à ce niveau que l'expertise fournie par l'équipe de recherche s'est révélée décisive pour une action de normalisation. Pour les besoins du propos, appelons « expertise procédurale » cette ressource qui conditionne l'accès aux travaux de normalisation afin de la distinguer de l'expertise dite « technique ».

Les travaux suivis par INTERNORM dans le domaine du tourisme ont démontré l'importance de considérer l'expertise de manière aussi large que possible. Dans ce

domaine, les activités de normalisation visent à garantir des services ou des activités touristiques de qualité aux clients. Ici, pour apprécier la pertinence des normes discutées, il est important de comprendre la manière dont les domaines auxquels elles s'appliquent sont organisés, et comment la norme proposée s'articulerait avec des pratiques existantes. Pour participer aux travaux relatifs à la labellisation des établissements respectueux de l'environnement, à l'élaboration de normes visant le tourisme d'aventure ou le tourisme dans les zones protégées, une expertise *ad hoc* a par exemple été recherchée auprès d'acteurs des domaines concernés.

Dans le cas des nanotechnologies, le projet a bénéficié de l'expertise déjà existante à la FRC et d'un autre projet de recherche coopérative, Nanopublic⁵, que deux des membres du groupe de pilotage ont développé, permettant à INTERNORM de prendre pied dans les réseaux d'experts. Au besoin, le groupe de travail a ainsi pu mobiliser des experts sur le commerce des produits chimiques, en toxicologie des nanoparticules ou des spécialistes des enjeux réglementaires et sociaux des nanotechnologies.

Le manque de ressources en expertise est le plus souvent considéré comme un obstacle à la participation des associations et comme une raison majeure de maintenir celles-ci dans un rôle consultatif. Les auteurs s'étant intéressés à l'intégration de la société civile dans les arènes de la normalisation font très souvent état de la technicité des normes élaborées comme l'un des principaux obstacles à la participation (Loya, Boli, 1999). Cette asymétrie entre parties prenantes est typique d'un certain état de « démocratie technique » qui distribue les rôles des différents acteurs du changement sociotechnique à partir de présupposés discutables sur les rapports entre science, technique et société : rôle passif, ignorance et refus de l'innovation de la part des acteurs la société, versus rôle actif pour les acteurs économiques et les experts qui ont « le progrès » pour horizon (Callon, 1999 ; Callon et al., 2001).

INTERNORM a pu démontrer que l'expertise est indubitablement un enjeu crucial. Cependant, alors que la littérature met en avant des ressources déficientes en termes d'expertise technique du côté des associations, la réalité du terrain a mis en évidence que l'enjeu porte autant, sinon davantage, sur l'expertise procédurale (*i. e.* nature des différents documents normatifs, règles de rédaction, stades de normalisation, mécanismes de commentaires et de votes, terminologies préexistantes, structure des comités techniques) que sur le contenu technique des normes et leur environnement réglementaire spécifique.

Sur le plan procédural, une part décisive du travail fourni par l'équipe de recherche a été de comprendre et de réaliser une synthèse présentée aux partenaires associatifs sur les modalités d'intervention et d'influence en fonction des procédures officielles de normalisation (par exemple, votes, participation aux groupes d'experts, formulation des commentaires sur les normes en discussion, identification des alliances possibles, etc.). En 2010, il y avait en effet 214 comités techniques actifs à l'ISO, dans lesquels 3 880 projets de normes étaient discutés. Toutes ces normes en négociation concernent la société civile à divers titres, se trouvent à des stades d'élaboration variables et sont l'objet de tractations, blocages ou controverses qui leur sont propres. Ainsi, l'expertise mise à disposition des partenaires associatifs dans le cadre du projet INTERNORM portait en premier lieu sur la synthèse et la mise en perspective des travaux de normalisation internationale, la mise en évidence des normes les plus pertinentes pour la société et de leurs enjeux principaux, et par la suite sur des propositions rédactionnelles

⁵ Nanopublic : Plateforme interdisciplinaire nanotechnologies et société, Université de Lausanne, 2008-2013, <http://www.unil.ch/nanopublic>.

susceptibles de faire l'objet de délibérations et de prises de position dans les comités techniques en charge de la rédaction des normes. Cette expertise sur les procédures – et, plus largement, sur les coulisses des négociations – intervient comme préalable à toute participation des associations aux arènes de normalisation.

Ensuite, la plateforme INTERNORM a pu montrer que la mutualisation des savoirs entre experts et associations était une solution possible permettant d'abaisser l'obstacle de l'expertise technique. Sur ce point, l'observation essentielle est que le statut de non-expert des associations, et partant, de partie prenante secondaire éventuellement consultée, est sans fondement. Empiriquement, ce présupposé ne se vérifie pas non plus – les associations disposant d'une expertise directement pertinente pour les travaux de normalisation et dépassant les seules préoccupations marchandes. Sur le terrain, le travail de traduction des enjeux de la normalisation pour la société par les associations a permis de jouer un rôle dans les négociations et de peser dans certaines décisions comme cela a plus particulièrement été le cas dans le comité technique 229 nanotechnologies. Ces observations corroborent très nettement celles réalisées par les travaux de sociologie des sciences et des techniques dans une série de domaines où l'apport de contre-expertise et d'expertise d'usage par les groupes concernés a remis en question les rôles traditionnels et généralement passifs attribués aux acteurs sociaux tels les usagers finaux ou les consommateurs (Bijker, 1997 ; Jasanoff, 2004 ; Von Hippel, 2005). INTERNORM a cependant démontré l'importance des investissements nécessaires en amont et le rôle décisif d'une plateforme de partage des savoirs pour remettre en question cette répartition conventionnelle des compétences, et avoir prise sur les décisions.

De la participation aux décisions...

Dès le début de leur implication, les partenaires associatifs ont été confrontés aux controverses sous-jacentes à certains projets de normes. Or la question des effets de la participation, en particulier du point de vue des associations en tant que parties prenantes, se rapporte au registre des controverses. C'est à l'aune de l'influence dans les controverses que la participation est évaluée. Mais d'abord, il ressort de l'expérience d'INTERNORM qu'en matière de normalisation, celui qui participe a le pouvoir. Autrement dit, il appartient à ceux qui se donnent les moyens de faire entendre leur point de vue dans la normalisation, de participer aux votes et aux arènes de négociation ; et ce régime de volontariat, qui dépend fortement des ressources à disposition, s'applique aussi bien aux représentants de l'industrie (Hurd, Isaak, 2009) qu'aux représentants de la société. C'est en saisissant ce fait au pied de la lettre que le projet INTERNORM a pu expérimenter ce terrain et en tirer des conclusions quant à l'intérêt de participer à la normalisation internationale. Le TC-228 sur les services touristiques et le TC-229 sur les nanotechnologies se sont avérés être des forums d'observation et de lutte entre diverses parties prenantes aux controverses, les deux terrains illustrant à leur façon le travail de « diplomatie technique » dans lequel les représentants d'INTERNORM ont été plongés.

Au total, INTERNORM a œuvré dans onze groupes d'experts dans les domaines des nanotechnologies et du tourisme, a passé plus de 45 jours dans les séances des comités techniques et a commenté de nombreux *drafts* de normes aux différents stades de leur élaboration. Le projet a finalement soumis plus de 150 commentaires et propositions rédactionnelles sur les différentes normes suivies. Ces commentaires ont connu des destins variés. Certains d'entre eux, après avoir été traités par le secrétariat, ont été discutés lors de l'élaboration des normes concernées et ont influencé leur contenu final.

Le comité miroir suisse a même nommé un représentant d'INTERNORM comme chef suppléant de la délégation suisse lors d'une réunion du comité technique sur les nanotechnologies. Un autre a été nommé pour assurer la vice-présidence d'un groupe consultatif spécial sur les dimensions sociales des nanotechnologies, témoignant de la prégnance des mécanismes consultatifs mis en œuvre pour assurer la représentation des parties prenantes sociétales.

La participation directe des représentants d'INTERNORM à tel ou tel groupe d'experts n'a par ailleurs été assortie d'aucune exigence relative à la défense de telle ou telle position commune de la Suisse... du moins les représentants d'INTERNORM n'ont-ils jamais été confrontés à cette contrainte, alors que les procédures l'autorisent et y invitent. Par exemple, lors du vote sur le projet d'étiquetage volontaire des produits contenant des nanomatériaux en 2013, INTERNORM a été le seul membre du comité miroir suisse à voter et, suite aux discussions entre les associations partenaires, il avait été décidé de refuser le projet de norme tel que présenté. Conformément aux procédures, le vote de la Suisse transmis au comité technique de l'ISO a été fondé sur ce seul et unique vote, et la Suisse est dès lors apparue dans les documents de l'ISO comme opposée au projet de norme, alors que la majorité des autres pays l'avaient approuvé. Si la position d'INTERNORM – et donc celle de la Suisse – n'a pas eu d'incidence majeure sur le destin de la norme qui a été acceptée, cette expérience montre à quel point le contenu de certaines normes peut être tributaire de la participation ou non de certains acteurs. Cet exemple montre aussi l'influence que peuvent avoir les associations du simple fait de leur participation. Leur impact est parfois substantiel comme dans le cas du tourisme, où une section entière consacrée au traitement des plaintes et réclamations a ainsi été ajoutée sur proposition des partenaires INTERNORM. Dans le domaine des nanotechnologies encore, c'est l'incertitude entourant les valeurs limites qui déterminent la réalisation d'une fiche de données de sécurité pour le commerce des nanomatériaux qui a été reconnue dans la spécification technique correspondante. En étant régulièrement consulté, INTERNORM a également joué un rôle important dans les travaux préparatoires d'un rapport technique du CEN sur le développement de produits nano « responsables » proposé et piloté par l'Association française de normalisation (AFNOR).

L'action des partenaires d'INTERNORM a-t-elle pesé dans les décisions et joué un rôle dans les controverses ? Dans le domaine du tourisme, la résistance des milieux hôteliers, principalement européens, à toute forme de normalisation internationale *via* leurs associations faïtières constitue un véritable enjeu. Des délégués européens de cette industrie l'ont dit d'emblée aux représentants d'INTERNORM qu'ils ont rencontrés : « Nous observons une stratégie de limitation des dommages », c'est-à-dire une opposition à tout projet de norme, par définition contraire à leurs intérêts. Dans un tel contexte, il apparaît que les associations n'interviennent pas seulement dans la négociation d'intérêts autour d'une thématique ou d'un projet de norme spécifique, mais par rapport à la mise à l'agenda (ou non) de la normalisation internationale de certains sujets, comme la mise en place de labels de durabilité dans l'hôtellerie ou encore en matière de définition d'exigences minimales de qualité pour les établissements d'hébergement.

Dans le domaine des nanotechnologies, des enjeux implicites similaires ont cours, mais dans une configuration très différente. Au sein de l'ISO, il y avait en 2011 une trentaine de normes en discussion dans les nanotechnologies (contre une quinzaine dans le tourisme). Les nanotechnologies, et plus précisément les produits et procédés incluant des nanoparticules, sont des technologies émergentes pour lesquelles il y a encore de

nombreuses inconnues et incertitudes. Désireux d'éviter les troubles engendrés par l'introduction des OGM, de nombreux États, dont l'Union européenne, ont dit vouloir faire des nanotechnologies l'occasion d'un développement technologique « responsable », tout en écartant l'idée d'une législation spécifique « nano ». Les nanotechnologies émergeant à de très nombreux domaines d'application différents et à leurs cadres réglementaires respectifs, la législation est apparue aux autorités comme suffisante et nécessitant des adaptations éventuelles au cas par cas (Reinsborough, Sullivan, 2011 ; ObservatoryNANO, 2012). Pour faciliter l'introduction de ces technologies prometteuses, l'OCDE et la Commission européenne ont encouragé la normalisation à paver la voie aux nouveaux marchés des nanotechnologies (ISO/TC-229, 2007 ; Deleamarle, Throne-Holst, 2012). Complétant les comités déjà existants, l'ISO a mis sur pied un comité technique spécifique « nano » dès 2004 (TC-229). L'Union européenne a fait de même pour son marché intérieur avec des mandats en ce sens aux organismes européens de normalisation et la mise en place du comité technique CEN-352 nanotechnologies dès 2005 (Forsberg, 2010). C'est dans cet état d'esprit que les outils de gouvernance produisant du « droit mou » (*soft law*) – plan d'action, codes de conduite, mesures volontaires, normalisation, etc. – ont été promus, notamment par la Commission européenne, afin de réduire au maximum les interventions législatives et réglementaires considérées par les acteurs économiques comme des entraves (Thoreau, 2011 ; Hodge et al., 2010). Toute une série de normes élaborées au sein du CEN fait partie des mandats que l'Union européenne a donnés à cet organisme en matière de nanotechnologies, notamment celles portant sur la caractérisation des nanomatériaux manufacturés, sur les essais de toxicité et d'écotoxicité ou sur les valeurs d'exposition sur le lieu de travail. À ce titre, l'intérêt pour les associations membres d'INTERNORM de participer aux travaux de normalisation est évident, d'autant que la quasi-totalité des normes élaborées par le CEN est reprise dans l'arsenal des normes suisses.

L'étiquetage volontaire des produits contenant des nanoparticules est lui aussi exemplaire des enjeux politiques qui se cachent derrière l'élaboration de normes dites techniques : dans les discussions expertes sur le type de produits à étiqueter, la nature d'un étiquetage volontaire et son articulation avec le dispositif réglementaire, des conceptions diamétralement opposées, influencées par des contextes nationaux spécifiques, s'affrontent concernant les mécanismes de régulation du marché. Au Royaume-Uni, une norme d'étiquetage volontaire des produits contenant des nanoparticules a été développée, projet qui a ensuite largement inspiré les travaux de normalisation européenne (comité CEN-352), puis a été repris au niveau international (ISO). Le but implicite pour la majorité des parties prenantes aux travaux est d'éviter qu'un étiquetage obligatoire des nanoproducts ne soit adopté par les États (Throne-Holst, Rip, 2011). Cependant, le droit mou est limité dans sa capacité à créer un cadre stable respectant les positions des parties prenantes les plus faibles. C'est ainsi que le Parlement européen s'est peu à peu imposé comme contrepoids important aux décisions de la Commission européenne trop favorables aux seuls marchés dans le domaine des nanotechnologies. Tandis que les membres d'INTERNORM commençaient leur travail dans les comités techniques, des décisions intervenaient, telle la réglementation des cosmétiques ; entrée en vigueur en 2013, elle oblige désormais les fabricants à indiquer sur le produit la présence des matériaux qu'ils contiennent sous forme nano. Puis, c'est dans le projet de règlement sur les nouveaux aliments que le Parlement européen adopte des réglementations sur les nanomatériaux dans l'alimentation. Actuellement (2014-2015), un registre obligatoire du commerce des nanomatériaux (déjà adopté par la France et la Belgique) est à l'étude au niveau de l'Union. Parallèlement, une

controverse et une véritable bataille avait lieu à propos de la définition même des nanoparticules dont toutes les autres mesures dépendent, et dans ce cas, c'est la Commission qui a mis fin aux tergiversations en imposant peu ou prou une définition de travail en 2011. Les organisations représentant la société civile dans la normalisation au niveau européen (ANEC, ECOS et ETUI) sont d'ailleurs actives également dans les coulisses du Parlement ou de la Commission européenne (dans le cadre notamment des nombreuses consultations opérées par la Commission). L'impact marginal du projet sur les controverses concernant l'encadrement institutionnel le plus approprié du marché et des nouvelles technologies invite donc à considérer la question de l'influence avec prudence.

...aux risques d'instrumentalisation

Si les associations participant à la plateforme INTERNORM font le constat d'un déficit démocratique de la normalisation internationale et saluent la volonté de leur faciliter l'accès aux arènes de négociation, elles sont aussi conscientes que leur participation déploie ses effets dans une arène qui fait la part belle à l'initiative privée et au volontariat. Le simple fait que des associations aient contribué à l'élaboration d'une norme peut en effet être utilisé comme faire-valoir, et cela indépendamment du fait que les demandes des associations aient été intégrées ou non au texte. C'est dans ce sens qu'il faut situer le vote négatif des représentants des consommateurs et d'INTERNORM au texte sur l'étiquetage volontaire pour lequel ils ont pourtant participé à la rédaction. La publication d'une norme recevant leur blanc-seing peut en effet porter préjudice à leur stratégie et affaiblir leur position dans des dossiers sensibles, notamment lorsque la norme adoptée ne répond que partiellement à leurs demandes. À cet égard, il peut arriver que des associations se retirent de comités techniques, comme l'a par exemple fait l'ANEC qui a décidé de mettre en veille sa participation au comité technique sur les services touristiques, après que ses demandes concernant l'élaboration de normes de sécurité sur le tourisme d'aventure aient été systématiquement écartées sur la base d'arguments de procédure.

Le sentiment d'une instrumentalisation des associations émerge aussi du fait que les normes élaborées sont ensuite vendues, et cela quand bien même elles sont le fruit d'une participation volontaire, non rémunérée et payante. En participant à l'élaboration des normes, les associations fournissent donc gratuitement et à leurs frais un service qui sera ensuite vendu⁶ à des entreprises afin que celles-ci puissent harmoniser leurs produits et leurs procédures sur des marchés de plus en plus globalisés. Lors de la séance de lancement du projet, l'un des partenaires a explicitement soulevé la question de la contrepartie, pour le monde associatif, d'une participation qui exige la mobilisation d'importantes ressources de la part d'acteurs faiblement dotés et qui contribue à la légitimation de normes utiles aux entreprises et qui constituent le fonds de commerce du marché florissant de la certification.

Une innovation institutionnelle et des limites à la participation

D'autres difficultés et obstacles invitent à la prudence quant à la participation des associations à la normalisation de type ISO et CEN, en particulier la rigidité des procédures et l'ethos de la normalisation qui ménagent les intérêts économiques avant

⁶ Le financement du budget de l'ISO (un peu moins de 40 millions de francs suisses en 2014) est assuré pour plus d'un tiers par la vente des normes, le reste provenant essentiellement des cotisations des membres (ISO, 2014).

toute chose. Un exemple de la rigidité des procédures est celui de la définition des nanomatériaux ou nano-objets manufacturés dans plusieurs normes comme « produits intentionnellement avec des propriétés ou une composition spécifique à des fins commerciales ». Les associations de consommateurs au niveau européen et suisse s'opposent à la notion d'intentionnalité : c'est en effet la présence ou non de nano-objets qui est cruciale et non l'intention des producteurs. Pour des raisons essentiellement de cohérence interne des normes de l'ISO et du CEN, la notion d'intentionnalité se retrouve dans l'ensemble des documents de ces deux instances, et les demandes des associations de retirer la notion d'intentionnalité se sont dès lors systématiquement heurtées à des fins de non-recevoir. Il faut souligner plus généralement la subordination des questions substantielles aux questions de procédure. Ainsi, les exigences organisationnelles proposées par le projet INTERNORM en matière d'hébergement respectueux de l'environnement – comme la définition d'objectifs clairs et précis, reposant sur « l'état de l'art des connaissances scientifiques », et l'attribution de responsabilités – ont été écartées en raison de leur trop grande proximité avec les exigences d'un système de gestion, risquant alors indirectement de miner la crédibilité des normes de la série ISO 9000.

L'ethos de la normalisation, profondément influencé par le caractère volontaire des travaux et les « risques » de leur reprise législative, tend vers l'élaboration de normes souvent les moins contraignantes possible pour les entreprises afin d'inciter à leur adoption. Dès lors, certaines demandes émanant de la société civile se voient écartées, car le risque serait trop grand que la norme dont il est question ne soit en fin de compte pas utilisée par les entreprises, la jugeant trop contraignante. Ainsi il est intéressant de relever que, alors que la question de l'étiquetage des nanomatériaux est d'abord une demande des organisations de consommateurs, le contenu de la norme a été avant tout dicté par des considérations relatives aux entreprises. Au-delà de cet exemple, la normalisation internationale, surtout en matière de nouvelles technologies, est passablement conditionnée par le respect de la propriété intellectuelle très précieuse aux entreprises. La règle « qui participe a le pouvoir » favorise les stratégies commerciales, y compris les agendas plus ou moins dissimulés de certains acteurs privés, rendant les risques d'instrumentalisation d'autant plus élevés pour les associations.

Conclusions

Face à l'importance gagnée par les normes internationales dans l'organisation des marchés et des sociétés contemporaines, la participation aux procédures de normalisation des organisations de consommateurs, de travailleurs ou de défense de l'environnement est cruciale. La normalisation internationale constitue une forme typique de « sous-politique » au sens de Beck (2001), dont la caractéristique est d'être largement méconnue de la plupart des acteurs sociaux. La participation peut donc jouer un rôle pour re-politiser et démocratiser ces processus. Les normes internationales sont certes volontaires, de leur élaboration à leur adoption, mais elles n'en demeurent pas moins des sortes de « boîtes noires » qui peuvent devenir très contraignantes. Lorsqu'une norme a été négociée, et suivant son importance et sa représentativité en termes de marché, il n'est plus possible de modifier sa trajectoire. D'où l'importance de la participation du monde associatif. Le déficit démocratique évoqué dans cet article constitue un défi particulièrement difficile à relever, puisqu'il s'inscrit dans le processus de mondialisation des échanges et implique un télescopage des échelles locales et globales. Dans la mesure où la participation peine déjà à déployer ses effets à l'échelle

régionale ou nationale, on peut aisément imaginer les obstacles d'une transposition à l'échelle globale.

Le projet INTERNORM a démontré qu'il ne suffit pas que les procédures de normalisation soient ouvertes à la participation des associations pour que l'on puisse en conclure que celles-ci ont un accès aux normes. Il s'agit de dépasser le tropisme procédural selon lequel le simple fait de mettre en place des dispositifs de participation conduirait à une plus grande légitimité des procédures (Mazeaud, 2012). Si le monde associatif offre parfois une ressource rhétorique aux normalisateurs dans leur travail de légitimation des normes, le projet a démontré qu'une participation directe (et non pas seulement consultative) des associations peut contribuer à une amélioration substantielle – quand bien même limitée – de la qualité des normes. Il souligne le besoin de mesures fortes pour traduire substantiellement l'accessibilité formelle des associations à la normalisation internationale de telle sorte à ce qu'elles puissent exercer une veille sur des questions souvent méconnues du grand public, influencer sur la mise à l'agenda de sujets d'intérêt potentiel pour la société, et donc infléchir le cours de négociations généralement confinées aux experts.

Sur le plan théorique, les résultats du projet INTERNORM aident à dépasser un certain nombre de débats stériles sur les impacts de la participation. Pour ce qui concerne les nanotechnologies, et plus généralement les innovations technoscientifiques, un certain nombre d'institutions de *Technology Assessment* ou de chercheurs en sciences sociales ont eu tendance à réduire le problème à une question « d'engagement précoce » de la société civile (*upstream engagement*) ou de logique procédurale (Royal Society and Royal Academy of Engineering, 2004). Or, la question des effets de la participation ne relève pas uniquement de la possibilité d'inclure des parties prenantes ou des citoyens en amont des processus d'innovation technologique, mais bien de la géométrie des réseaux d'acteurs, des rapports de force et des irréversibilités inscrites dans les dispositifs techniques et leurs usages (Bütschi et al., 2004 ; Joly, Kaufmann, 2008 ; Kaufmann et al., 2010). Il s'agit bien davantage d'identifier le lieu et les modalités adéquats de mise en œuvre de la participation, que d'appliquer une série de critères formels et procéduraux qui ne sauraient garantir, à eux seuls, son efficacité. Il s'agit en particulier de prendre en compte un critère de réversibilité des décisions déterminant les trajectoires technologiques, qui garantisse que tout ne soit pas joué au moment de la mise en œuvre de la participation. À ce titre, INTERNORM a pu aller au-delà du statut consultatif dominant dans lequel sont cantonnées les associations, et montrer que la participation directe était légitime et possible, dans la perspective de se rapprocher, certes très imparfaitement, du modèle de coproduction des savoirs, caractérisé par une collaboration symétrique entre experts et partenaires de la société civile (Callon et al., 2001). Le projet a montré qu'aucune stratégie n'est idéale pour les associations vis-à-vis de la normalisation internationale. Demeurer à distance en se contentant d'un rôle consultatif peut s'avérer intéressant pour se préserver de l'instrumentalisation. Dans d'autres cas, ce statut participe de l'asymétrie, interdisant un rôle direct qui pourrait présenter un intérêt voire même permettre une co-production de normes. Enfin, la non-participation à la normalisation internationale demeure la règle, et elle va le demeurer tant que les coûts d'entrée de la participation sont élevés, les associations préférant concentrer leurs ressources sur les instruments conventionnels de régulation qui présentent davantage de garanties (aux plans de l'accès, de l'influence et de la mise en œuvre).

Enfin, en révélant que le défi de l'expertise est davantage celui de l'expertise procédurale sur la normalisation que celui de l'expertise scientifique et technique, la

recherche-action relatée ici a montré – une fois encore – que la division entre experts et non-experts qui réduit les associations à un statut consultatif n'est fondée ni théoriquement, ni empiriquement. Les limites et les possibilités de la participation aux processus de normalisation illustrent donc à quel point il est nécessaire de penser simultanément la question de l'expertise et celle de l'engagement de la société civile. Comme Stirling (2007) ou Barthe (2002) l'ont bien montré, dans les deux cas, c'est la capacité à « ouvrir » ou à « fermer » des options et des possibles qui compte avant tout, plutôt qu'une forme de correction des limites de l'expertise « confinée » par la participation « ouverte ». À cet égard, INTERNORM a permis d'esquisser des pistes concrètes pour la mise en place de structures et de façons de faire garantes, en Suisse ou ailleurs, d'une meilleure inclusion de la société civile dans les travaux de normalisation internationale. La pérennisation de telles plateformes pourrait ainsi pallier l'absence complète de politique d'encouragement à la participation en matière de normalisation qui prévaut en Suisse et dans une majorité de pays.

Bibliographie

- Bacqué M.-H., Sintomer Y., 2011, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- Bamberg U., 2004, « Le rôle des syndicats allemands dans le processus de normalisation national et européen », *Newsletter du BTS*, 24-25, p. 12-16.
- Barthe Y., 2002, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 57, p. 57-78.
- Baylis J., Smith S., Owens P., 2008, *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Beck U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Alto/Aubier.
- Bijker W. E., 1997, « Demokratisierung der Technik – Wer sind die Experten?? » in M. Kerner (dir.), *Aufstand der Laien. Expertentum und Demokratie in der technisierten Welt*, Aachen, Thouet Verlag, p. 133-155.
- Boisson de Chazournes L., Rostane M. (dir.), 2005, *Une société internationale en mutation. Quels acteurs pour une nouvelle gouvernance ?*, Bruxelles, Bruylant.
- Boli J., Thomas G. (dir.), 1999, *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press.
- Bütschi, D., Cabasse C., Crettaz von Roten F., Joye D., Kaufmann A., Simon-Vermot P., 2007, *Vivre ensemble dans l'incertain. Enquête sur les préoccupations de la population vaudoise face à l'avenir et sur ses attentes vis-à-vis de l'Université de Lausanne*, Lausanne, Université de Lausanne.
- Bütschi D., Carius R., Decker M., Gram S., Grunwald A., Machleidt P., Steyaert S., van Est R., 2004, « The Practice of TA; Science, Interaction, and Communication » in M.

- Decker, M. Ladikas (dir.), *Bridges between Science, Society and Policy*, Berlin, Springer-Verlag, p. 13-55.
- Callon M., 1999, « Des différentes formes de démocratie technique » *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 38, 4^e trimestre 1999.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Czaya A., Hesser W., 2001, « Standardization Systems as Indicators of Mental, Cultural and Socio-Economic States », *Knowledge, Technology & Policy*, 14 (3), p. 24-40.
- Dawar K., 2006, « Global governance and its implications for consumers », *Consumer policy review*, 16 (1), p. 2-4.
- Delmas-Marty M., 2004, *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, Paris, Le Seuil.
- Delemarle A., Throne-Holst H., 2012, « The Role of Standardisation in the Shaping of a Vision for Nanotechnology », *International Journal of Innovation and Technology Management*, 10 (2).
- Demortain D., 2011, *Scientists and the Regulation of Risk*, Northampton (MA), Edward Elgar.
- Djelic M.-L., Quack S. (dir.), 2010, *Transnational Communities. Shaping Global Economic Governance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Djelic M.-L., Sahlin-Andersson K. (dir.), 2006, *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Egan M., 2001, *Constructing a European Market : Standards, Regulation, and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Fabisch G., 2003, *Consumers and Standards : Consumer Representation in Standards Setting*, Brussels.
- Farquhar B., 2006, « Consumer representation in international standards », *Consumer policy review*, 16 (1), p. 26-30.
- Flatters P., 2004, « The impact of consumer trends on standards », *Consumer policy review*, 14 (6), p. 169-176.
- Forsberg E.-M., 2012, « Standardisation in the Field of Nanotechnology : Some Issues of Legitimacy », *Science and Engineering Ethics*, 18 (4), p. 719-739.
- Forsberg E.-M., 2010, *The role of ISO in the governance of nanotechnology*, Oslo, Work Research Institute.
- Graz J.-C., 2004, « Quand les normes font loi : topologie intégrée et processus différenciés de la normalisation internationale », *Études internationales*, XXV (2), p. 233-260.
- Graz J.-C., 2013, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte.
- Hauert C., 2014, *La participation des consommateurs à la construction de l'autorité des normes internationales. Vers une économie politique internationale de la traduction*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lausanne.

- Hauert C., 2010, « Where Are You ? Consumers' Associations in Standardization: A Case Study on Switzerland », *International Journal of IT Standards & Standardization Research*, 8 (1), p. 11-27.
- Hodge G. A., Bowman D. M., Maynard A., 2010, *International Handbook on Regulating Nanotechnologies*, Cheltenham and Northampton (MA), Edward Elgar.
- Hurd J., Isaak J., 2009, « IT Standardization : The Billion Dollar Strategy » in K. Jakobs (dir.) *Standardization Research in Information Technology : New Perspectives*, Hershey (PA), Information Science Reference.
- ISO, 2014, *Rapport annuel*, Genève, ISO.
- ISO/TC-229 Nanotechnologies, 2007, *Business Plan*.
- Jasanoff S. (dir.), 2004, *States of Knowledge. The co-production of science and social order*, London, Routledge.
- Joerges C., Falke J., 2011, *Karl Polanyi, Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets*, Oxford, Hart Publishing.
- Joly P-B., Kaufmann A., 2008, « Lost in translation ? The need for “upstream engagement” with nanotechnology on trial », *Science as Culture*, 17 (3), p. 225-247.
- Kaufmann A., Joseph C., El-Bez C., Audétat M., 2010, « Why enrol citizens in the governance of nanotechnology ? », in M. Kaiser, M. Kurath, S. Maasen, C. Rehmann-Sutter (dir.), *Governing Future Technologies. Nanotechnology and the Rise of an Assessment Regime*, Dordrecht, Springer Netherlands, p. 201-215.
- Leach M., Scoones I., Wynne B. (dir.), 2007, *Science and Citizens : Globalization and the Challenge of Engagement*, London, Zed Books.
- Loya Th. A., Boli J., 1999, « Standardization in the World Polity : Technical Rationality over Power », in J. Boli and G. M. Thomas (dir.), *Constructing World Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Mallard A., 2000, « L'écriture des normes », *Réseaux*, 102, p. 37-61.
- Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H., Guy-El-Karim B., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2, p. 5-29.
- Meyer J. W., Boli J., Thomas G. M., Ramirez F. O., 1997, « World Society and the Nation-State », *American Journal of Sociology*, 103 (1), p. 144-181.
- ObservatoryNano, 2012, *Developments in Nanotechnologies. Regulation and Standards – 2012*, 4, avril, Observatory Nano, 7^e PCRD.
- OECD, 1999, *Regulatory Reform and International Standardisation*, Paris, OECD.
- Payne A., Phillips N. (dir.), 2014, *Handbook of the International Political Economy of Governance*, Aldershot, Edward Elgar.
- Reinsborough M. T., Sullivan G., 2011, « The Regulation of Nano-particles under the European Biocidal Products Directive : Challenges for Effective Civil Society Participation », *European Journal of Law and Technology*, 2 (3).
- Royal Society and Royal Academy of Engineering, 2004, *Nanoscience and Nanotechnologies : Opportunities and Uncertainties*, London, Royal Academy of Engineering, <http://www.nanotec.org.uk/finalReport.htm> (accès le 29/02/2016).

Ruwet C., 2011, « Towards a Democratization of Standards Development ? Internal Dynamics of ISO in the Context of Globalization, *New Global Studies*, 5 (2), p. 1-26.

Sintomer Y., 2007, *Le pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte.

Slaton A., Abbate J., 2001, « The Hidden Lives of Standards : Technical Prescriptions and the Transformation of Work in America », in M. T. Allen, G. Hecht (dir.), *Technologies of Power : Essays in Honor of Thomas Parke Hughes and Agatha Chipley Hughes*, Cambridge (MA), MIT Press.

Stirling A., 2007, « Opening Up or Closing Down ? Analysis, Participation and Power in the Social Appraisal of Technology », in M. Leach, I. Scoones, B. Wynne, *Science and Citizens : Globalization and the Challenge of Engagement*, London, Zed Books, p. 218-231.

Thoreau F., 2011, « “One to Rule Them All” ? – The Standardisation of Nanotechnologies », *European Journal of Risk Regulation*, 3, p. 418-423.

Throne-Holst H., Rip A., 2011, « Complexities of labelling of nano-products on the consumer markets », *European Journal of Law and Technology*, 2 (3).

Von Hippel E., 2005, *Democratizing Innovation*, Cambridge (MA), MIT Press.

Wilcock A., Colina A., 2007, « Consumer representation on consensus standards committees : a value-added practice », *International Journal of Services and Standards*, 3 (1), p. 1-17.

Christophe Hauert est docteur en science politique (2014) et a été chargé de cours en économie politique de la mondialisation à l’Institut d’études politiques, historiques et internationales (IEPHI) de l’Université de Lausanne. Il est actuellement conseiller auprès de la Confédération européenne des syndicats.

Marc Audétat, politologue, chercheur à l’Interface sciences – société de l’Université de Lausanne. Ses terrains vont des controverses sociotechniques à la recherche participative. Il a dirigé la publication de l’ouvrage *Sciences et technologies émergentes : pourquoi tant de promesses ?* Paris, Hermann, 2015.

Danielle Bütschi, docteure en science politique, a travaillé pour le Centre suisse d’évaluation des choix technologiques (TA-SWISS) à Berne. Son expérience porte notamment sur les projets de démocratie participative, comme les conférences de citoyens. Elle est actuellement adjointe au rectorat de l’Université de Genève.

Alain Kaufmann est sociologue et biologiste. Il dirige l’Interface Sciences-Société de l’Université de Lausanne. Ses recherches de sociologie des sciences et des techniques portent sur la participation aux choix scientifiques et techniques, les risques technologiques et les aspects socio-anthropologiques de la génomique.

Jean-Christophe Graz est professeur de relations internationales à l’Institut d’études politiques, historiques et internationales (IEPHI) de l’Université de Lausanne. Ses recherches portent sur la mondialisation, la normalisation et la régulation, notamment la gouvernance privée transnationale.